

# Autonomía, desarrollo e integración:

## Los casos de Argentina y Brasil

*Autonomy, development, integration: the cases of Argentina and Brazil*

**Alberto J. Sosa**

Consultor de la Secretaría Técnica  
UNASUR-Haití  
[ajsosa@amersur.org.ar](mailto:ajsosa@amersur.org.ar)

Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor, no comprometiendo en modo alguno a la entidad en la cual colabora.

### Resumen

Este estudio analiza la cuestión de la autonomía, el desarrollo y la integración aplicada a los casos de Argentina y Brasil, durante las etapas de bipolaridad del sistema mundial y de globalización de los mercados. En la primera etapa dichos países manejaron sus intentos de autonomía y desarrollo, salvo excepciones, divorciados de la integración. En estos últimos años reaparece en ellos la idea de desarrollo pero entrelazada a la autonomía e integración sudamericana. La hipótesis de este trabajo es que, en el contexto de las particularidades del sistema mundial actual y con gobiernos de corte post neoliberal, en el caso de Argentina y de Brasil la autonomía se puede alcanzar y mantener en el marco de procesos de desarrollo que se complementan y materializan en proyectos de alianza política e integración económica

**Palabras claves:** Autonomía-Desarrollo-Integración-Sudamérica

### Abstract

*This study focuses on the way Argentina and Brazil approached questions of autonomy, development and integration during the stages of world system bipolarity and market globalization. During the former, both countries dealt with attempts at autonomy with regard to the international system, and development, as issues separated from integration, while in recent years the concept of development has been closely related to South America's autonomy and integration. This work's hypothesis states that given the current*

**Fecha de recepción:**

22.12.11

**Fecha de aceptación:**

23.3.12

*context of the world system as well the prevailing type of post-Neoliberal governments, the goal of autonomy, both in Argentina and Brazil, can only be achieved and sustained within the framework of development processes that complement themselves thus leading to the implementation of projects of political alliance and economic integration.*

**Key words:** *Autonomy - Development - Integration - South America*

## 1. Introducción

Durante la 2ª guerra mundial y la etapa de bipolaridad mundial tanto Argentina como Brasil utilizaron distintas estrategias de alcance nacional para lograr determinados niveles de desarrollo económico y autonomía política, operando en compartimentos estancos. Una excepción a la regla la constituyó la fallida alianza Perón-Vargas que intentó conformar una *entente* que vincularía a la Argentina, Brasil y Chile, conectando así el Atlántico, el Centro y el Pacífico y operando como polo de atracción del resto de los países de América del Sur (Carneiro 1978). El fracaso de la alianza Perón-Vargas se atribuyó –entre otros factores– a la cerril oposición interna brasileña que acusaba a su presidente de pretender implantar una “República Sindicalista”, mote con el cual calificaba al modelo entonces vigente en Argentina (Moniz Bandeira 2011).

Durante esta era distintos autores consideraron que la autonomía de un país de la periferia del sistema mundial estaba exclusivamente relacionada con aquellas políticas que desafiaban la autoridad de la correspondiente potencia polar. Sin embargo, hubo experiencias en las cuales las elites de un país de la periferia, sin llegar a un desafío absoluto de la autoridad de la respectiva potencia hegemónica, establecieron bases materiales sustentables que les permitieron continuar transitando un sendero autonómico. Este texto enfoca los aspectos principales de uno de esos procesos.

Así, en el marco de la presente etapa de globalización y desde hace más de dos décadas y media, Argentina y Brasil se involucraron, con diferencias de ritmo y por momentos con importantes vaivenes, en un proceso de integración para promover el desarrollo conjunto y aumentar sus márgenes de autonomía en el sistema mundial. Además promovieron la profundización y la extensión del proceso integrativo involucrando a otros países –entre ellos, Venezuela. Brasil tiene el parque industrial más importante de América Latina, varias veces más grande que el de Argentina, el segundo en Sudamérica. A su vez Venezuela es la potencia energética de la región. La conformación de un eje vertical (Argentina-Brasil-Venezuela) posibilitaría construir un núcleo de poder que operaría como una fuerza centrípeta atrayendo y albergando al resto de los países sudamericanos. El sistema mundial contemporáneo se caracteriza fundamentalmente por un mercado

en el que predominan las corporaciones transnacionales y por un esquema interestatal en el que desempeñan roles protagónicos los estados o conglomerados de estados de grandes dimensiones geográficas, económicas y demográficas (Estados Unidos, China, Rusia, India y Unión Europea). La hipótesis de este trabajo es que, en este contexto, en el caso de Argentina y de Brasil la autonomía se puede alcanzar y mantener en el marco de procesos de desarrollo que se complementan y materializan en proyectos de alianza política e integración económica. En la actual etapa histórica y con un contexto externo e interno favorable, Argentina y Brasil pueden diversificar sus actividades económicas, mejorar los niveles de bienestar de sus poblaciones y en cierto modo autonomizar su desempeño internacional si, dadas determinadas condiciones, articulan sus respectivos parques industriales y tecnológicos, de consuno con los demás países de Sudamérica, gestando así un nuevo actor o bloque que pueda resolver aquellos problemas que cada país individualmente no está en condiciones de solucionar. Por ello, entendemos que en este particular momento histórico los conceptos de autonomía, desarrollo e integración regional aparecen relacionados unos con otros.

## 2. Marco conceptual general

Los conceptos de autonomía, desarrollo e integración regional se encuentran estrechamente relacionados.

La **autonomía** es caracterizada como la capacidad de un país o conglomerado de países para fijar sus propias estrategias y alcanzar sus objetivos. Muchas veces al aludir al poder se piensa en términos de poder sobre los demás o sea la influencia de un actor sobre otro u otros. Cuanto más poder tiene un actor A sobre otro B, menos influencia tiene éste sobre aquél y la suma se mantiene constante. El equilibrio se obtendría cuando la suma se divide en partes iguales. Sin embargo, Galtung (1969) considera que la autonomía puede concebirse en términos de desarrollo de poder sobre sí mismo, o sea la capacidad de establecer metas propias (no la de terceros) y tratar de alcanzarlas. Es esta la acepción que aquí utilizamos.

También se ha distinguido entre una **autonomía antagónica** propia de épocas preteritas y otra **relacional** anclada en un mundo más globalizado. En sentido genérico la autonomía es definida como la habilidad de los estados para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados. A su vez la autonomía relacional se refiere a la capacidad y disposición de los estados para adoptar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Según esta opinión la **autonomía relacional** abarca todas las áreas de la acción estatal, incluso la militar (Russell-Tokatlian 2010).

Mientras que el *crecimiento* es definido como un proceso sostenido de aumento del nivel de la actividad económica, el **desarrollo** es un fenómeno que se caracteriza por la diversifi-

cación de la economía, la modernización tecnológica, la salida reducida de excedentes, la existencia de mano de obra especializada, una distribución más equitativa del ingreso y un mercado robusto que se encuentra en condiciones de absorber su producción.

A lo largo del siglo XX se pueden identificar, entre otros, dos grandes marcos teóricos que organizaron el debate en torno el papel del estado en el desarrollo económico y contribuyeron a la construcción y legitimación de la ideología desarrollista en América Latina. Una fue la teoría estructuralista del “centro-periferia” y del “intercambio desigual”, formulada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante la época Prebisch-Furtado. Su defensa de la industrialización, el nacionalismo económico y la integración continental, obviaba las cuestiones relacionadas con el poder político y militar (autonomía). La otra fue la teoría del “desarrollo y la seguridad nacional” formulada por la Escuela Superior de Guerra (ESG) del Brasil, en la que los militares tuvieron un rol destacado en la construcción y tutela del “Estado desarrollista”, entre 1937-1985. Los militares brasileños proponían un proyecto de fortalecimiento y expansión del poder nacional (autonomía), en desmedro de las naciones vecinas y con proyección en el mundo, asociando explícitamente la necesidad del desarrollo e industrialización, al objetivo prioritario de la “defensa nacional” (Fiori 2011). Además eran contrarios a toda idea de integración latinoamericana, salvo que su país desempeñase en ella un rol hegemónico.

En esta época de globalización de los mercados y en esta parte del mundo, el desarrollo o proceso de evolución económica de un país o conglomerado de naciones, puede asumir; dos manifestaciones principales respecto del sistema mundial: a) subordinado y asociado o b) autónomo y asociado (Fiori 2010). En ambos casos existe asociación al sistema mundial, pero con diferentes características. En la expresión subordinada la conexión al sistema mundial es pasiva, mientras que en la autónoma el país o conglomerado se conecta activamente al sistema mundial.

En el modelo de desarrollo asociado y subordinado, las inversiones extranjeras directas (IED) se acogen a un régimen favorable a sus intereses que omite la obligación de observar “requisitos de desempeño” y, generalmente, establecen en el país anfitrión “maquiladoras” o “ensambladoras”. Por ejemplo, dichos “requisitos” están explícitamente prohibidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (artículo 1106) y demás Tratados de Libre Comercio propiciados por EUA. El mencionado modelo también se despliega cuando beneficia casi exclusivamente al capital foráneo, el cual mantiene un explícito predominio sobre el de origen local.

La versión moderna de un país con desarrollo asociado y subordinado considera que economías como la argentina o la brasileña deberían ser competitivas sólo en algunas líneas de actividad industrial, a las que llama “nichos”. La mejor manera de identificar

los mismos sería comprometer a sus economías en un programa de liberalización comercial que abra las mismas, tornándolas más atractivas y confiables al capital extranjero (financiero o de inversión), exponiendo a sus empresas a la competencia, controlando la inflación, favoreciendo al consumidor y forzando a sus industrias a modernizarse o, eventualmente, a desaparecer. Los voceros más recalcitrantes de esta versión señalan que nuestros países sólo deberían producir (además de commodities alimentarias o minerales) bienes industriales de tecnología simple, fabricados a partir de materias primas abundantes (Pinheiro Guimaraes 2006).

Por su parte, la versión moderna del modelo de desarrollo asociado pero con sesgo autónomo, no aspira a un desarrollo autosuficiente sino activamente conectado al mercado mundial y, en este caso, desde una plataforma sudamericana. Considera que el capital nacional debe tener un rol central en la construcción de una industria plurinacional sudamericana para alcanzar niveles cada vez más elevados e integrados de desarrollo. Se entiende que el capital extranjero no es suficiente y además está interesado primordialmente en los sectores más lucrativos, menos riesgosos y de más rápido retorno, tendiendo a promover la acumulación de capital en el exterior y no en la región (Sudamérica). Por otro lado, a cierto tipo de tecnologías en determinados sectores industriales sólo puede accederse si se realiza un esfuerzo propio (regional) de investigación y desarrollo, tornando necesaria la acción de los estados para permitir el desarrollo industrial en áreas de punta (Pinheiro Guimaraes 2006).

El concepto de **integración** refiere a la generación de un nuevo actor capaz de lograr en otra escala geográfica, económica, política y militar los objetivos que las partes componentes individualmente no podrían alcanzar. La “escala” estaría dada por la capacidad de construcción de poder y el logro de autonomía obtenidos en las diferentes áreas indicadas. La integración puede ser **organizativa** o heterogénea, cuando uno o varios actores prevalece por sobre el resto. Un ejemplo es el denominado “regionalismo abierto” (versión neoliberal) que enfatiza el papel central del comercio exterior, la libertad cambiaria y la ausencia de la acción estatal. También puede ser de tipo **asociativa** cuando es horizontal, igualitaria y persigue un reparto justo de los resultados (Galtung 1969). Su versión post-neoliberal, en esta parte del mundo, enfatiza el rol del estado presente (o conglomerado de estados) para promover y consolidar un parque industrial y tecnológico, con servicios de calidad agregando valor, calificando la mano de obra, y beneficiando a la sociedad a una escala regional.

### 3. Acerca de la autonomía

Los vínculos de dominación que caracterizan a las relaciones internacionales traducen las diferencias de poder y riqueza vigentes entre las naciones y conglomerados de la periferia y los países centrales, con sus correspondientes corporaciones económicas, financieras y mediáticas. No obstante, la estructura de poder mundial no es inmutable

y ello ayuda a explicar por qué determinados países que fueron centro devinieron periferia y otros ubicados en los arrabales pudieron llegar a tornarse núcleo (Costa 2005). Existen reglas no escritas que marcan la relación de subordinación del dominado con el hegemon:

*1ª regla:* el país subordinado no tiene que escoger un proyecto de crecimiento o desarrollo e inserción externa diferente del prescripto por la potencia hegemónica, sea por sí o a través de los organismos multilaterales que se encuentran bajo su control o influencia, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

*2ª regla:* el país dependiente adopta el régimen político sugerido por la potencia hegemónica, la cual dictamina cuándo es democrático y cuándo no, y cuándo puede aceptarse uno de excepción (dictadura) en caso de fuerza mayor. El dominante igualmente estipula cuáles son las amenazas o la principal hipótesis de conflicto que el dominado debe combatir. Para ello se vale de esquemas multilaterales tipo Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID) o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

*3ª regla:* un país de la periferia debe establecer relaciones bilaterales aisladamente con el hegemon y en competencia con sus iguales y vecinos, presuntamente así obtendrá más ventajas o beneficios que éstos últimos.

*4ª regla:* el país de la periferia o dominado no debe coligarse o establecer alianzas o relaciones estrechas con otro u otros países de su entorno, descomponiendo el esquema radial-convergente organizado por el hegemon. Así es que no debe propiciar o adherir a conglomerados tipo Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o, en su momento, la alianza Argentina-Brasil-Chile (ABC). Consecuentemente no tiene o no debe negociar con la potencia hegemónica desde un bloque endógeno.

*5ª regla:* el país subalterno no debe mantener relaciones diplomáticas con los estados enemigos o adversarios del hegemon. Por ejemplo, en su momento con la entonces Unión Soviética, o la Cuba castrista luego de la VIII Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos (Punta del Este 23/31 enero 1962) y de la 2ª Declaración de La Habana (4 de febrero 1962) o con la República Popular China durante el régimen bipolar, aunque sí con Taiwán.

Según Galtung (1969) el **poder estructural del hegemon** se manifiesta por medio de la **explotación**, la cual es el resultado de los efectos combinados de la fragmentación y la penetración. Hay explotación cuando una de las partes obtiene mucho más del intercambio relacional-global (no necesariamente de productos) que la otra.

La fragmentación opera cuando los poderosos evitan: a) el contacto horizontal, directo e intenso entre los dominados, salvo el permitido por el dominante; b) el vínculo entre el dominante y más de una de las partes dominadas; c) la relación entre los dominados y el mundo exterior (reglas 3ª, 4ª y 5ª). La penetración actúa cuando el dominante se introduce bajo la “piel” del dominado a fin de conformar la estructura misma de una nación o conglomerado de naciones. Por ejemplo cuando las principales empresas del país dominado: a) se encuentran bajo control extranjero; b) exportan fundamentalmente materias primas o productos de exiguuo valor agregado; c) se limitan a actividades de maquila o ensamblado; c) no desarrollan actividades de investigación científica o tecnológica; d) carecen de mano de obra calificada; etc. También se da esta penetración cuando existe una relación “armoniosa” entre las elites gubernamentales (civiles y militares) y privadas del país dominante y el dominado. El dominante “forma” a los miembros del dominado de modo que los pensamientos de la elite de este último sean funcionales a sus intereses y a sus concepciones y cosmovisiones, a la par que se construyen lealtades que ocasionan un proceso de desnacionalización en el país dominado. Asimismo, los organismos multilaterales cumplen un rol destacado en este aspecto (reglas 1ª y 2ª). La lucha contra la explotación es un combate por el cambio de la estructura o factores que la favorecen y puede manifestarse como la prosecución o logro de la reestructuración del estado de cosas vigente para que los costos y beneficios se distribuyan más equitativamente (Dallanegra 2009).

Excepcionalmente, el país subordinado decide romper el cordón umbilical que lo sujeta al hegemon, adoptando un proyecto de organización social y político que se encuentra en las antípodas del preceptuado por éste y además se relaciona con sus adversarios y enemigos. Esta es la denominada autonomía secesionista practicada por la Cuba de Fidel Castro (Puig 1983). Un caso algo distinto lo constituyó el régimen de Tito que si bien se desvinculó de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no adoptó el modo de producción capitalista sino un socialismo autogestionario, apartándose del marxismo estatal y centralmente planificado de la potencia polar comunista. Ambos regímenes estaban sostenidos en el liderazgo carismático de sus respectivos conductores y en el poder que cada uno de ellos había forjado, luego sustentado en el respaldo que la potencia extra-bloque les brindaba. De esta forma, habían logrado perforar con respaldo externo el blindaje establecido por la correspondiente potencia intra-bloque (URSS en el caso cubano y Estados Unidos en el yugoslavo). El régimen de Fidel Castro en Cuba o el del Mariscal Tito en Yugoslavia, por ejemplo, adoptaban decisiones contrarias a los intereses de la respectiva superpotencia, pero mantenían sus estructuras económicas ancladas en unos pocos productos.

Sin embargo otros países, con otra escala geográfica, económica y dotación de recursos, algunos bajo el paraguas protector y dentro de los criterios supremos prescriptos por Estados Unidos de América (EUA), desplegaron y/o expandieron sus parques indus-

triales y tecnológicos, logrando un mínimo grado de bienestar para un amplio sector de sus respectivas poblaciones. Así es que tuvieron lugar experiencias de “autonomía heterodoxa” en las que la elite de un determinado país, aún observando determinados parámetros y criterios estipulados por la potencia hegemónica, incursionaba por senderos “desaconsejados” por ésta, sin desafiarla abiertamente o sin desvincularse del bloque de pertenencia. Es el caso del *peronismo* y del *varguismo* que aceptaron las normas de seguridad de la potencia polar del bloque occidental (TIAR), pero adoptaron criterios propios en lo que se refiere al modelo de desarrollo y/ o inserción externa. En el caso de Brasil negoció en forma individual con la superpotencia y en líneas generales alineó sus relaciones políticas externas según las pautas del país dominante obteniendo a cambio de ello ventajas concretas, mientras que la Argentina “justicialista”, negoció en forma individual con la potencia hegemónica pero también se coligó con sus vecinos.

Sin lugar a dudas la experiencia del *varguismo* tuvo características más profundas y por ende fue más complicada de revertir que la justicialista, quizás por la distinta estructura económica y el rol de sus elites políticas, militares, empresariales y sociales.

Durante la “guerra fría”, los intentos autonómicos de los países de América Latina fueron básicamente de carácter individual, raramente fueron colectivos como la iniciativa del “bloque austral” de Juan Perón, cuando éste formula su doctrina latinoamericana, a partir de la alianza del ABC e inscripta en la Tercera Posición.

Vargas, por el contrario, recurrió a un “nacionalismo empírico”, alcanzando objetivos puntuales como la instalación y funcionamiento de la Compañía Siderúrgica de Volta Redonda (Moniz Bandeira 2004); el Banco Nacional de Desenvolvimento, creado por ley N° 1628 (20 de junio 1952) como agente gubernamental con el objetivo de formular y llevar a cabo las políticas nacionales de desarrollo económico (BNDES 2011); la PETROBRAS (Moniz Bandeira 2010a); o la promoción y protección de la producción de bienes de capital local, “por medio de la Instrucción 70 de la Superintendencia de la Moneda y el Crédito” (Moniz Bandeira 2010b: 112). En cada caso Vargas analizaba la situación externa y las posibilidades de Brasil de avanzar hacia otro estadio superior de crecimiento.

La evidencia empírica ha mostrado que para un país que explora un camino hacia un relativo protagonismo internacional, firme y perdurable, la autonomía secesionista no necesariamente es más fecunda que la heterodoxa, si no se imbrica con una experiencia de desarrollo. Otros ejemplos de autonomía heterodoxa lo constituyeron la Francia gaullista en Occidente y la China maoísta en Oriente, aunque esta última adoptó luego una conducta secesionista.



Por otra parte y en tiempos actuales se advierten proyectos nacionales y también regionales. Mientras que China, India o Rusia tienen proyectos nacionales, Brasil y la Argentina + Venezuela impulsan uno conjunto que se expande en Sudamérica. En este último caso nos encontramos con un ensayo de tipo colectivo en el que cada miembro no usa la “estrategia de suma cero”, en la que la ventaja que obtiene un actor es a expensas de otro, la novedad es que el provecho que consigue el conglomerado beneficia a todos sus afiliados (Dallanegra 2009). Así es que cada uno de ellos gana de consuno, más de lo que hubiese podido alcanzar operando en forma aislada, es el denominado sistema de suma no cero. Este proceso de construcción de poder sobre sí mismo, a través de la alianza con los similares constituye una novedosa experiencia de “autonomía colectiva”.

Las experiencias autonómicas de países de América del Sur mezclan componentes nacionales y regionales, puesto que las iniciativas gubernamentales e intergubernamentales son simultáneas. La búsqueda de autonomía de nuestros días se produce en medio de un predominio casi absoluto del sistema capitalista el cual, a pesar de su grave crisis detonada en el mundo desarrollado en el 2008, no tiene aún rival a la vista. En este marco se llevan a cabo experiencias de desarrollo asociado, prácticamente las únicas viables en la era de la globalización. Algunas están explícitamente subordinadas al capital cosmopolita y son mayoritarias. Otras, en cambio, se conectan al sistema mundial con una concepción propia y activa, no subordinada, que tiende a la prosperidad del país o conglomerado y a la inclusión de los sectores sociales sumergidos. En el caso de la alianza Argentina-Brasil+ Venezuela la conexión al sistema mundial se plasma en forma conjunta con otros países vecinos y a escala intergubernamental.

Se trataría de la búsqueda de una autonomía colectiva o compartida, o sea aquella en la cual los homólogos (sudamericanos) se coligan o estrechan vínculos a través de la integración acumulando poder y negociando de consuno y de manera menos asimétrica con el o los hegemones (estados poderosos y corporaciones transnacionales).

Los países y conglomerados emergentes no se proponen “destruir y/o reemplazar” al sistema mundial vigente, sino tender a que este se torne más “democrático” y multipolar.

En el caso de América del Sur la formación de un bloque o alianza también brinda algún margen de maniobra a los países más chicos, dado que éstos al tener más vínculos con los de su entorno no se sienten tan sometidos al mantenimiento de relaciones casi exclusivas o “preferenciales” con la o las potencia/s hegemónica/s y expuestos a sus sanciones en caso de “desacato”.

## 4. Acerca del desarrollo

### Desarrollo inconcluso y puja de intereses

En el caso argentino, durante la fase agro-exportadora, el estado expresaba los intereses de los exportadores y terratenientes, mientras que en la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) los grupos o coaliciones sociales alternativas, sirviéndose del sector público, adoptaron las medidas necesarias para defender la producción y el empleo no tradicional (Diamand 1972). Así se manifestó la transferencia de poder desde el sector exportador hacia otro más conectado con el mercado interno y ocasionalmente al latinoamericano, creándose núcleos de infraestructura funcionales al proyecto alternativo.

En algunos países la manipulación del aparato estatal contribuyó a formar un sector industrial que compartió las funciones empresariales con los entes gubernamentales. “Ni faltó la participación de los sectores privados en las economías con mayor participación estatal, ni el sector público estuvo ausente en la etapa inicial de industrialización, aún en los países de rasgos más liberales” (Cardoso-Faletto 1977: 42). Sin embargo, en los países de América del Sur no hubo una alianza estratégica entre el estado y el sector privado de mutuo beneficio y apoyo como aconteció en EUA, en algunos países de Europa Occidental o en Japón. Por el contrario, en el caso argentino en distintos periodos históricos hubo un divorcio entre ambos actores y con cierta recurrencia el sector privado más concentrado utilizó de manera directa o a través de golpes militares al estado en beneficio propio.

La fase ISI se caracterizó por un movimiento convergente: la expansión del sector privado de la economía, el consecuente robustecimiento de la burguesía industrial y la creación de nuevas áreas de inversión, incluyendo las obras de infraestructura y excepcionalmente la “industria básica”, en la que hubo participación estatal. Dicha fase registró dos momentos: el de la sustitución fácil y el de la difícil. La primera comprendió fundamentalmente al sector productor de bienes de consumo (alimentos, vestimentas, industria liviana en general) y su crecimiento dependía del aumento de la población, el tamaño del mercado interno y también de ciertos insumos básicos que debían importarse. La sustitución fácil mostró síntomas de agotamiento a mediados de los 50s, dando lugar a una sustitución más compleja (automotores y petróleo), demandando tecnología e inversiones extranjeras. Sin embargo, hasta la crisis del modelo ISI, a mediados de los 70s en Argentina o a principios de los 80s en Brasil, no se había logrado completar o integrar la estructura industrial fabricando los bienes de producción necesarios (maquinarias, equipos, etc.).

En la actual etapa argentina, en el contexto del régimen democrático en que vivimos y dado el persistente conflicto de intereses entre el grupo agro-exportador y el grupo ISI

resulta necesario articular los intereses de acumulación del grupo agroindustrial con los del sector industrial y trabajadores y grupos sociales conexos. Esta última agrupación depende y necesita para su reproducción y consolidación de la formación y expansión de un mercado ampliado, mientras que para la primera no resulta necesaria.

Una política de relativa conciliación de intereses, por ejemplo en Argentina, derechos de exportación mediante, puede llevarse a cabo, recurriendo a las divisas que provee la demanda asiática de productos del complejo soja (Bertello 2011) y a la apreciación del real que mejora la colocación de los productos en el mercado brasileño. Pero si no se adoptan decisiones políticas de más largo plazo que profundicen el proceso de diversificación y articulación de la economía nacional con la de Brasil y otros países del entorno, el denominado “viento de cola” del que usufructúa, probablemente se revierta repitiéndose, aunque en otras condiciones, la “ley del eterno retorno” de ciclos ya transitados o soportados.

El persistente conflicto entre el sector industrial aún emergente y el agroindustrial exportador-importador, tiene distintas manifestaciones. El sector agroindustrial –así como el petrolero o minero cuando están controlados por grupos corporativos privados– dueño de las divisas, puede ejercer alguna suerte de chantaje sobre el gobierno y consecuentemente sobre el sector industrial de capital local y aliarse con el importador, que se encuentra más interesado en abastecer al país de productos manufacturados provenientes del exterior, que en la fabricación doméstica o plurinacional de los mismos. Además, el alto índice de transnacionalización económica y de desarticulación y debilitamiento del estado constituyen un cambio estructural heredado y difícil de revertir. A esto debe añadirse el contencioso existente en el interior del grupo industrial nacional emergente (no suficientemente afianzado) con los asalariados que ocupa y sus sindicatos. Estos son sus aliados en su proyecto de consolidación industrial a escala casi sudamericana, cuando se trata de concebir y/o aplicar decisiones conectadas con la expansión de los negocios del ramo, pero sus adversarios cuando se trata de discutir las condiciones salariales y de trabajo en general, puesto que las mismas se relacionan con su proceso de acumulación y tasa de ganancia. Máxime cuando los grupos industriales pugnan, a través de una “competitividad espuria”, basada en bajos salarios, por acceder a mercados en los que tienen que rivalizar con grupos que los abastecen desde otros tiempos o por crear mercados. En ambas hipótesis tienen que soportar la competencia de contrincantes, muchas veces de envergadura transnacional. También existe un grupo industrial concentrado, con débiles eslabonamientos locales en materia productiva, que se caracteriza por su inserción pasiva y subordinada al mercado mundial, para el que los salarios representan más un costo empresarial que un factor de demanda.

Por otra parte la extranjerización de la economía constituye otro problema. Las políticas implementadas en la etapa neoliberal (básicamente anti-ISI) de los años noventas, en la

que tanto Argentina como Chile fueron precursoras, a través de sus respectivas dictaduras militares en los 70s, disgregaron el entramado productivo doméstico, entrelazado durante la fase precedente y extranjerizaron sus respectivos parques industriales. El parque industrial brasileño se extranjerizó durante la gestión presidencial de Fernando Henrique Cardoso y por ello se sostiene que “casi la mitad sea hoy de propiedad extranjera” (Costa 2009:507), mientras que en Argentina la participación de las transnacionales en la facturación de las 200 empresas más grandes alcanzó casi el 60% (Arceo-Schorr 2011).

Las empresas transnacionales (ETs) operan en sectores como el electrónico, automotor o maquinaria agrícola, conformando cadenas de valor, aunque conservando los centros de investigación y desarrollo tecnológico en sus casas matrices, localizadas en los países centrales. A su vez, las cadenas de valor de los recursos naturales son más cortas que las primeras, operando en el caso argentino en ciertos complejos agroalimentarios, en genética, biotecnología, semillas, o en maquinaria, logística u otros servicios de calidad conexos. A pesar de la participación de grupos empresarios locales, dichas actividades también registran una marcada presencia del capital cosmopolita.

Los grandes grupos corporativos responden fundamentalmente a los intereses de sus administradores y accionistas y a los del país en el que se encuentra la casa matriz. Nuestros países, en su mayoría, carecen de grupos corporativos privados importantes y numerosos, cuyas casas matrices se encuentren en los países de la región. Según el informe de las 500 principales corporaciones del mundo por facturación, 139 son de Estados Unidos; 71 de Japón; 46 de China; 39 de Francia; 37 de Alemania; y más adelante encontramos 8 de la India; 7 de Brasil; 6 de Rusia, etc. (Fortune 2010).

Sí existe, desde hace unos pocos años aunque debilitado por el experimento neoliberal, un sector público que ha recuperado atributos y funciones en varias naciones, con sus diferencias de presencia y protagonismo, el cual puede responder al interés de la ciudadanía, conectado al sufragio universal y al régimen democrático. Por este motivo, es necesario el fortalecimiento de los estados para que puedan negociar en mejores condiciones con las grandes corporaciones.

### **¿Conexión pasiva o activa?**

Las relaciones o alianzas entre fuerzas y clases sociales de un reducido grupo de países a escala interestatal o transnacional imponen al resto de las naciones, una determinada forma de hegemonía o dominación. Por ello, los países tienen desiguales funciones y posiciones en la estructura de producción global.

Ciertos factores políticos y sociales internos y externos, pueden facilitar la instrumentación de políticas que aprovechan las condiciones y oportunidades de crecimiento económico que pueden presentarse. Las fuerzas internas aliadas y condicionadas por el

contexto mundial son las que contribuyen a definir el sentido y alcance de la organización e inserción externa de la economía de un país. Es lo que ciertos autores denominan el “carácter nacional” o predisposición a actuar (o no) de una manera determinada. Cuando se analiza el patrón de crecimiento y desarrollo de las economías periféricas en la etapa de la globalización, posterior a 1980, se observan distintos patrones de inserción de la periferia capitalista. Uno de ellos es de tipo productivo y la articulación se realiza preponderantemente por la IED y el comercio de manufacturas, comprendiendo a los países en desarrollo de Asia. Otro, clasificado como financiero y atinente a la mayoría de los países de América del Sur, en el que el canal de inserción se dio, principalmente, por medio de los flujos de capital, incluyendo la IED de naturaleza patrimonial. En esta última zona el capital financiero desempeñó un rol de “auxilio y sostén” de los desequilibrios macroeconómicos y otras necesidades como el pago de la deuda externa, patentes, marcas o tecnologías (Carneiro 2009). Sin embargo, en la presente década, las actividades de ambas zonas de la periferia del capitalismo global, guiadas por las “señales del mercado mundial”, articularon y complementaron sus actividades productivas: Asia se especializa fundamentalmente en manufactura y Sudamérica en agro-alimentos, minerales y petróleo.

Por ello, los países de América del Sur y de Asia a pesar de jugar roles distintos y complementarios en el mercado mundial han podido morigerar los efectos de la crisis padecida por los países desarrollados en la actualidad.

No obstante y como ya se señaló, para lograr incluir a sus poblaciones en sociedades más integradas y con mayor bienestar, nuestros países necesitan profundizar su industrialización y diversificar sus actividades económicas.

La mayoría de las coaliciones sociales ahora gobernantes en los países sudamericanos acreditan, con sus matices, una firme voluntad política transformadora de las estructuras instauradas en la etapa neoliberal. Así es que las constituciones reales o fácticas (Lassalle 1862) de muchos de nuestras naciones están experimentando un proceso de mudanza que puede devenir en algo más que una simple sumatoria de las partes implicadas y tornarse un actor cualitativamente distinto, producto de la multiplicación de los factores involucrados.

La economía sudamericana cuenta con un enorme potencial: la extensión y diversidad de su territorio que abriga diversos ecosistemas, su población y producto interno bruto. Además, América del Sur posee cuatro elementos fundamentales para el futuro de la humanidad (abundantes recursos energéticos renovables y no renovables; manantiales de agua; enorme potencial de producción de alimentos; y biodiversidad). Posee además un relativo desarrollo industrial, universidades y centros de investigación. Sus países se encuentran actualmente comprometidos en procesos de expansión económica con

mantenimiento de cierto equilibrio macroeconómico y disminución de la vulnerabilidad externa. A diferencia de otras regiones del mundo tiene pocos diferendos sobre cuestiones territoriales porque ya fueron resueltos por canales diplomáticos o porque presentan una potencial solución por vía de la negociación. Tienen una tendencia democrática que se expresa en la sucesión de elecciones, en los avances institucionales y en la creciente preocupación por los derechos humanos. Asimismo poseen una cierta comunidad lingüística y enormes posibilidades de diálogo cultural. No obstante, cabe admitir un problema que caracteriza y afecta a nuestra región: la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales y territoriales (1ª Reuniao da Comissao de Reflexao sobre a Integraçao Sul-Americana 2006). Por otra parte dispone de un importante (pero aún desarticulado) mercado comprador que le permitiría, si las coaliciones público-privadas de los centros de decisión de sus países más gravitantes lograsen coincidencias mínimas para elaborar una agenda de desarrollo económico-social, adquirir potencia y capacidad de maniobra fronteras adentro y fronteras afuera.

### **La nueva visión del desarrollismo**

Algunos expertos (Pinheiro Guimaraes, Costa y Bresser Pereira) aluden a una nueva versión del desarrollismo que se diferencia de la clásica en varios aspectos. La vieja versión fue una estrategia de industrialización trunca basada en el proteccionismo y la sustitución de importaciones, con una importante participación del estado, asociado a empresarios industriales locales y extranjeros. Dicha estrategia se agotó por distintas razones, entre ellas: 1º porque fue necesariamente limitada y sólo tuvo sentido mientras se sostuvo la fase ISI; 2º por la crisis de la deuda externa que agobió a América Latina; y 3º porque la hegemonía de EUA se tornó muy coercitiva luego del colapso soviético, contribuyendo a que disminuyera sensiblemente la capacidad de resistencia de nuestros países. Todo esto ocasionó que dicha estrategia fuese reemplazada por la de la ortodoxia convencional (Bresser Pereira 2011).

La nueva visión del desarrollismo juzga al MERCOSUR, a la UNASUR y a sus estados miembro como los agentes fundamentales para promover y fortalecer un proceso desarrollo (Nassif 2011). Así, en esta ocasión histórica, el mismo se articula y complementa con los *fenómenos de integración y autonomía, conformando así una suerte de germen de doctrina sudamericana*.

A diferencia de la versión ortodoxa de la globalización que considera que los mercados ganaron relevancia en detrimento de los estados, el nuevo desarrollismo opina que las grandes masas económicas, geográficas y demográficas como el MERCOSUR y la UNASUR pueden avanzar y escalar posiciones en el sistema mundial (Pinheiro Guimaraes 2006). Otra característica del nuevo desarrollismo es que se opone a la idea de que nuestros países no tienen ahorros suficientes y por ello necesitan que los países centrales les transfieran capitales. Por el contrario, estima que el desarrollo puede financiarse

básicamente con ahorro interno y en esta época también con capitales sudamericanos (Sosa 2011b).

Además, en países como Argentina donde las pequeñas y medianas firmas proliferan es poco probable que éstas adquieran otro rango o entidad, puesto que en general cumplen un rol determinado dentro de la estructura productiva vertical, abasteciendo una parte, pieza o segmento en el conjunto. En este sentido es importante que los estados miembros del MERCOSUR o de la UNASUR protejan y articulen sus estructuras productivas (o instrumenten un régimen de contrataciones Regional), sean de capital nacional o extranjero, especialmente si despliegan actividades de modernización tecnológica dentro del espacio compartido.

Las ETs tienen vasta experiencia en asignar especializaciones a sus sucursales y, algunas de ellas, podrían estar en condiciones de articular las estructuras productivas de los países de la Región. No obstante, sus objetivos prioritarios son el beneficio de sus accionistas. Por ello resulta necesario la existencia de un agente coordinador intergubernamental funcional a los intereses de los países sudamericanos.

A pesar de que la integración puede constituirse en una plataforma para el desarrollo y la transformación, el actual proceso (MERCOSUR) no ha servido todavía para superar las asimetrías y para que las ventajas se adjudiquen en forma proporcional a cada uno de los miembros.

Dado que es bastante complejo articular los intereses de los grupos privados que operan en el MERCOSUR o en la UNASUR, una estrategia adecuada sería que los gobiernos enlacen o acuerden proyectos que tengan efecto demostración. Además de las decisiones de convergencia y coordinación tiene que implementarse un mecanismo conjunto de financiamiento como el Banco del Sur.

## **5. Acerca de la integración**

### **Alianza e integración Argentina-Brasil**

En el curso del siglo XX se sucedieron varios y distintos tipos de iniciativas de alianza y/o integración que incluyeron a Argentina y Brasil. A principios del mencionado siglo, la alianza informal del ABC (Argentina, Brasil y Chile) conformada por los entonces tres países más importantes de América del Sur procuraba replicar un esquema de balanza de poder en esta parte del mundo, para evitar la carrera de armamentos y prevenir la intromisión, so pretexto del mantenimiento y/o restablecimiento del orden, de potencias extra-regionales.

Más adelante, en los comienzos de la década del 40, tanto Argentina como Brasil intentaron constituir una zona de libre comercio y una unión aduanera, suscribiendo un Tratado con estos fines que murió nonato (21 de noviembre 1941), debido a que los acontecimientos de Pearl Harbor suscitaban diferentes opciones nacionales. Mientras que la Argentina mantuvo su neutralidad, el Brasil varguista –en líneas generales– alineó su política exterior a la de EUA, obteniendo beneficios de la Ley de Préstamo y Arriendo, cediendo bases a la potencia hegemónica en su territorio e involucrándose en el conflicto bélico mundial, incluso enviando tropas que participaron en la batalla de Montecassino (Italia 1944). A cambio de ello Brasil recibió del gobierno de Franklin Delano Roosevelt, como se señaló más arriba, financiamiento para construir en Volta Redonda (Río de Janeiro) el mayor complejo siderúrgico de América Latina. (Moniz Bandeira 2004).

Recién a fines de la citada década y a principios de los 50s, el presidente Perón exhuma la alianza del ABC, con propósitos más ambiciosos que los históricamente conocidos. Ya no se trata de una simple alianza para el exclusivo mantenimiento del orden o de una unión aduanera despojada de objetivos políticos, en la ocasión se trata básicamente de configurar un bloque sudamericano. Sin embargo, la presencia de EUA era hegemónica en el interior del hemisferio y en cierta medida en el mundo. Su economía explicaba más de la mitad del producto bruto global y era una potencia acreedora, incluso de la entonces Unión Soviética. Los miembros del ABC, por su lado, no tenían en esa época, a pesar de ciertos rasgos autonómicos, capacidad de maniobra o poder suficiente para desafiar la hegemonía de EUA, razón por la cual esta iniciativa también fracasó (Sosa 2011a).

A mediados de los 80s, en la víspera de la globalización y el pensamiento único, Argentina y Brasil dieron los primeros y firmes pasos para conformar la alianza integral que se había frustrado en la etapa del primer peronismo. En el lapso de los gobiernos de Alfonsín-Sarney se concibió y comenzó a implementar un proyecto binacional de desarrollo asociado y autónomo que comprendía una alianza política y económica. No obstante el mismo careció entonces del poder endógeno necesario y de condiciones externas propicias para afianzarse. Dicho proceso de alianza e integración impulsaba la conformación de un espacio binacional sin división *ricardiana* del trabajo, donde se realizarían actividades de producción, investigación y financiamiento conjuntos. La agenda bilateral incluía además la cooperación nuclear, militar y espacial.

### **Entre el MERCOSUR y el ALCA**

Durante los 90s, en un marco de globalización de los mercados, Argentina y Brasil profundizaron sus conexiones comerciales pero debilitaron la alianza política de la década precedente. En la era Menem-Collor y Menem-F. Cardoso, ambos países con sus diferencias oscilaron entre el “desarrollo subordinado y dependiente” y la “liberalización comercial”, Brasil se filió más con el primer modelo y Argentina con el segundo. Los



dos países tuvieron buenas relaciones con la administración estadounidense, aunque Argentina modificó las tendencias históricas de su política exterior: se adscribió a la esfera de influencia de EUA por medio del “realismo periférico” y las “relaciones carnales”, deviniendo aliado extra-OTAN y firmando más de 50 Tratados Bilaterales de Inversiones (TBIs). También declaró la apertura unilateral de su economía, privatizando firmas estatales que trasladaron recursos estratégicos a manos privadas, muchas de ellas a filiales o subsidiarias de corporaciones transnacionales, entregando así a los nuevos titulares el diseño y manejo de las políticas de los respectivos sectores (Vilas 2011). Brasil si bien no dismanteló en igual forma su mercado nacional, puesto que advino tardíamente a la ola neoliberal que sacudió a América Latina, también soportó los embates del Consenso de Washington. Sin embargo, en la ocasión los dos vecinos, luego también Paraguay y Uruguay, decidieron crear su propio bloque (MERCOSUR) y no adherir como apéndice a otro concebido por un tercer país, como es el caso del TLCAN; Dominican Republic -Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA); el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o -en su defecto- un TLC bilateral.

Las fuerzas políticas que pusieron en práctica las políticas neoliberales pagaron el precio del carácter antisocial de las mismas. “Los presidentes Menem, de la Rúa, Fujimori, Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Andrés Pérez y Salinas de Gortari fueron repudiados y políticamente derrotados” (Sader 2011:1). No obstante aún no se ha podido revertir el daño económico-social, industrial y financiero provocado por el neoliberalismo.

Posteriormente, Argentina-Brasil a partir de la alianza tejida por el binomio Lula-Kirchner, a la que debe agregarse la Venezuela de Chávez, pudieron detener al ALCA en la IV Cumbre de las Américas (2005).

Las áreas de libre comercio, tipo TLCAN o ALCA, bajo una cobertura mercantil ocultan objetivos geopolíticos relacionados con la seguridad hemisférica, el combate al narcotráfico y el terrorismo, amenazas que sustituían a la subversión y al comunismo, en la agenda militarista de la potencia hegemónica, después de la descomposición de la URSS y el bloque socialista. Lo que EUA pretendía con la formación del ALCA y la celebración de más de dos centenas de acuerdos comerciales, entre los cuales se encontraba la Ronda Uruguay, era constituir una red de compromisos internacionales que moldeasen el sistema económico mundial para hacerlo funcionar en beneficio suyo, como centro dinámico de la economía global en el siglo XXI (Moniz Bandeira 2010c).

El ALCA representaba más que una simple zona de libre comercio, puesto que involucraba compromisos internacionales en las áreas de comercio, bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales, patentes industriales, entre otros aspectos. Su propósito central era crear un conjunto de reglas para incorporar a los países de América del Sur

de manera asimétrica y subordinada al sistema mundial, limitando su capacidad de formular y ejecutar políticas propias y autónomas (Moniz Bandeira 2010c).

A pesar de ciertas críticas que el conglomerado pueda merecer, también cabe destacar que el MERCOSUR, aún en su fase de “regionalismo abierto”, que implicaba integrarse al mundo de manera subordinada y no para alcanzar el desarrollo y la autonomía, desplegó determinados componentes educativos (Reunión de Ministros de Educación), sociales (reuniones de centrales sindicales), ambientales (Reunión de Ministros de Ambiente) y aún políticos (cláusula democrática y Foro de Consulta y Concertación Política) que excedían lo económico-comercial.

En la presente década, los presidentes Lula Da Silva–Dilma Rousseff (Brasil) y Néstor y Cristina Kirchner (Argentina), renovaron la alianza política y la integración económico-comercial con otro sesgo y con actores más relacionados con el despliegue de los mercados locales. Cada uno de los gobiernos fortaleció la alianza política posibilitando grandes avances en cuestiones de mantenimiento y reproducción del orden en Sudamérica, en la dispensa de bienes públicos (democracia, derechos humanos, paz, cooperación y seguridad), en las vinculaciones con el entorno regional y en determinados asuntos globales. Sin embargo, en un contexto condicionado por la privatización y extranjerización soportada por ambos países, con sus diferencias y matices, las principales iniciativas de cada uno de los gobiernos pusieron énfasis en el crecimiento y protección de la producción y trabajo de los respectivos espacios domésticos, más que en el diseño de un proyecto bi o plurinacional neodesarrollista.

Por otra parte, los citados y antitéticos modelos, el formulado por EUA y el endógeno (MERCOSUR, UNASUR, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – ALBA–), aún coexisten conflictivamente en el hemisferio.

## **La UNASUR**

La UNASUR, nacida en Brasilia en el año 2008, es una comunidad plural que posee una agenda que tiende a amalgamarse en determinados aspectos como los relacionados con la vigencia y disfrute de bienes públicos y con una infraestructura física y de comunicaciones articuladora de los territorios de sus países miembros. Ha creado una serie de Consejos o Ministerios conjuntos que abordan temas económicos, financieros, políticos, sociales y de defensa y seguridad. Mientras el Consejo Económico y Financiero está debatiendo una Arquitectura Financiera Sudamericana, en el ámbito de la defensa se dio un importante paso.

A diferencia de otras ocasiones, con clara hegemonía estadounidense, la zona geográfica a preservar ya no es el hemisferio americano sino Sudamérica, dejándose afuera a México, América Central y el Caribe. El comunismo ya no es la hipótesis de conflicto principal,

luego del colapso soviético. El terrorismo en sus diversas variantes, el narcotráfico o las redes delictivas transnacionales, plantean nuevas amenazas pero no constituyen un desafío primordial para la mayoría de los países sudamericanos. Así es que el Consejo de Defensa Sudamericano ha creado el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) que busca consolidar una zona de paz, construyendo una identidad en esta materia y generando consensos para fortalecer la cooperación regional. Asimismo, se han acordado una serie de medidas de confianza mutua: por ejemplo compartir la información sobre los gastos militares y de defensa y sobre las operaciones y maniobras conjuntas. Otros temas se relacionan con la interlocución con el Comando Sur y la JID, así como con el Instituto de Cooperación y Seguridad del Hemisferio Occidental (WHINSEC o ex Escuela de las Américas); la IV Flota; las bases militares extranjeras en América del Sur; los respectivos espacios marítimos, la Antártida, la Amazonia o el Atlántico Sudoccidental.

La geopolítica que persiguen nuestros países no implica ocupar espacios geográficos pertenecientes a terceros estados, como pudo acontecer con la experiencia colonialista tradicional o con la de la Alemania nazi cuando se expandió a otros territorios para consolidar su desarrollo industrial, tecnológico y militar. Se trata de la efectiva ocupación de los espacios vacíos que se encuentran bajo la jurisdicción territorial y marítima de nuestras naciones. Sin embargo, para que haya una efectiva cooperación o integración militar, los países involucrados también tendrían que fabricar sus propios armamentos. Tanto el MERCOSUR como la UNASUR detentan un poder disuasorio con más alcance e influencia sobre los actores intra-bloque contrarios u hostiles al proceso de integración que sobre los extra-bloque. Un tema a considerar es que el MERCOSUR dispone de una institucionalidad mínima y prácticamente es una unión aduanera que aspira a conformar un mercado común. Por su parte, la UNASUR es un club de clubes (MERCOSUR, países sudamericanos miembros del ALBA y los del Pacífico que signaron TLCs con EUA). Asimismo, el club más poderoso (MERCOSUR) mantiene un equilibrio entre las posturas de los bolivarianos (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y los afiliados al regionalismo abierto (Chile, Perú y Colombia) o sea la denominada Alianza del Pacífico. Por ello, el conglomerado sudamericano depende (hasta ahora) de los impulsos y “amigables relaciones” de la mayoría de sus jefes de estado y de gobierno, aquí posiblemente radique su “talón de Aquiles”.

### **La alianza Argentina-Brasil+Venezuela como paso previo a la integración sudamericana**

La mayoría de las naciones de América del Sur se encuentra inmersa en un contexto cuyas características más destacadas son: la declinación de las políticas neoliberales y la pérdida de la influencia de EUA; la respuesta a la demanda asiática de materias primas; la ascensión al gobierno de coaliciones pos-neoliberales; y la presencia de China y otros actores extra-regionales estatales y supraestatales, que desafían a la Doctrina Monroe y al Corolario Theodore Roosevelt.

Sin embargo, por sus características, contexto externo y dotación de recursos las naciones sudamericanas pueden devenir una especie de “factoría próspera”, como lo fue Argentina en su época dorada del modelo agro-exportador. Brasil por su parte, está experimentando un reciente proceso de primarización de sus exportaciones (CEPAL 2010:105). Igualmente, pueden convertirse en un espacio económico con cierto desarrollo industrial y tecnológico, aunque subordinado, tipo Canadá con EUA.

No existe país desarrollado que se asiente exclusivamente en la transformación y renta de su producción primaria. Si un país o conglomerado no dispone de una gran base industrial, tecnológica y de servicios de calidad, no puede proveer trabajo, bienestar y seguridad a su población. Por ello resulta necesario bosquejar un plan mínimo que permita a nuestros países alcanzar un desarrollo autónomo pero activamente conectado al sistema mundial (desarrollo autónomo y asociado).

Dadas las características del mundo actual la conformación de tal estructura productiva necesita de un amplio mercado y de la integración regional. Si el propósito del proyecto de integración sudamericana es la reducción de las disparidades sociales y territoriales, merece subrayarse la relevancia de la “política” para definir los objetivos a alcanzar en términos de acumulación de poder, desarrollo económico, modernización tecnológica y bienestar social.

Cada uno de los modelos de integración que conviven en nuestros países (regionalismo abierto y post-neoliberal), priorizan distintos ejes de articulación económico-comercial. Uno puede graficarse como el eje horizontal que tiende a reforzar la producción primaria o de escaso valor añadido de nuestros países, con preponderante conexión con el mercado ultramarino (europeo, asiático o de América del Norte). El segundo -trazo vertical que no reniega del horizontal- esboza la conformación de un mercado interno de dimensión casi continental, articulando e integrando a las economías y a las poblaciones sudamericanas, por medio de obras de infraestructura física y comunicaciones.

Históricamente los gobiernos de EUA han manejado las políticas hemisféricas de manera tal de evitar que surjan potencias alternativas o competidoras, sea individualmente o en forma conjunta.

El eje Argentina-Brasil-Venezuela procura establecer un poder alternativo en esta parte del mundo, ignorando cuál puede ser en el futuro la respuesta de EUA dada su tradicional política de rechazar la conformación de cualquier contrapeso o competencia en el hemisferio.

Así como la alianza Argentina-Brasil es la columna vertebral del MERCOSUR, éste más Venezuela es el sostén principal de la UNASUR. Como ya se señaló, Brasil posee

el mayor parque industrial y tecnológico de América Latina, mientras que Argentina en términos industriales es el 3° en importancia en América Latina (detrás de México) y el 2° en Sudamérica. Venezuela es un importante y creciente comprador de bienes alimentarios, maquinaria agrícola y servicios tecnológicos. Además posee la principal reserva petrolera y gasífera de América del Sur.

Argentina y Brasil tienen necesidades mutuas y también en relación al resto de los países sudamericanos. La economía de Brasil representa aproximadamente la mitad del PB sudamericano. La alianza Argentina-Brasil es importante para ambos países y para la región. Para Argentina porque posibilita la diversificación de su matriz productiva en un mercado ampliado. Para Brasil porque contribuye a consolidar su liderazgo diluyendo la alternativa de que la Argentina sea cooptada por una potencia hegemónica que la utilice para socavar su protagonismo internacional. Por otra parte, el resto de los países sudamericanos se caracteriza por tener estructuras económicas poco diversificadas y fundamentalmente exportadoras de materias primas.

Se ha sostenido que Brasil necesita de una Argentina reindustrializada que acreciente sus posibilidades de desarrollo económico, social y político, en una escala geográfica mayor que la que le provee su territorio nacional. A su vez la Argentina necesita de Brasil para el despliegue de una industria (no sólo agroalimentaria) que le posibilite articular eslabones de su producción y cadenas de valor, en las que participen sus vecinos. Una Argentina reindustrializada permite concebir un país con inclusión y justicia social e integrado al continente (Sosa 2011a). El modelo industrial diversificado ya no puede desplegarse exclusivamente en el mercado doméstico, sino que demanda una articulación en un espacio geográfico y económico más amplio.

Asimismo, en este particular momento histórico, la dupla Argentina-Brasil y otros países de su entorno tienen la posibilidad de acordar una agenda compartida para negociar con destacados actores estatales y privados, incluso la República Popular China y determinadas corporaciones transnacionales, con el fin de lograr que éstas instalen en el ámbito geográfico del MERCOSUR esquemas de producción intraindustrial y centros de investigación y desarrollo tecnológico. El objetivo es negociar con ETs y estados poderosos la instalación de parques industriales relativamente integrados de manera que los países de esta parte del mundo no se limiten al ensamblado de un producto determinado (hecho en Sudamérica) sino también a su diseño y mercadeo. La confección de dicha agenda afirmativa e intergubernamental es fundamental para pergeñar el futuro. La posibilidad por parte de las elites de Argentina de revertir años de desencuentros y fracasos puede hallarse y descifrarse en Sudamérica y también en el mundo. La región le brinda la oportunidad de profundizar su industrialización ofreciendo empleo y bienestar a su población, a través de la asociación de determinados sectores y ramas de su industria con la de Brasil, especialmente la de bienes de capital, diversificando su

economía, a la par que expandiendo su potencial agroindustrial vendiendo alimentos y colaborando en la producción de los mismos por medio de la venta de maquinaria, servicios y tecnología a los países de su vecindad y al resto del mundo.

## **6. Consideraciones finales**

En la última década y en el marco de gobiernos mayoritariamente de corte post-neoliberal, en América del Sur se registraron importantes avances en términos de autonomía. Sin embargo, los mismos se circunscribieron principalmente a materias de consulta y concertación política, a través de la oportuna intervención pacificadora de organismos de integración (anclada en el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas), en diversos contenciosos como la rebelión de la Medialuna boliviana; el conflicto colombo-ecuatoriano; el conflicto colombo-venezolano; o la defensa de la institucionalidad democrática (Protocolos de Ushuaia y Georgetown). Sin embargo, no se progresó en igual forma en materia de cooperación y articulación productiva (desarrollo conjunto).

Las particularidades del contexto mundial actual, de la inserción económica de nuestros países y del tinte político de gran parte de los gobiernos de América del Sur posibilitan que los avances realizados en materia de alianza política se extiendan a otros ámbitos. Los países sudamericanos pueden aprovechar la mejora circunstancial de los precios de sus exportables para diversificar sus economías y alcanzar otro estadio de desarrollo en un marco de integración de mercados y encaminándose hacia una mayor autonomía. La mayoría de los países sudamericanos, por vez primera desde la independencia política, disponen de diferentes puntos de anclaje externo: EUA, Europa, Asia y otro endógeno, el más importante de todos, porque es fruto del poder propio y no postizo o delegado, acumulado a través de diversas alianzas.

EUA no es el principal socio comercial de muchos países sudamericanos o el árbitro de nuestros contenciosos. Asimismo se advierte que cuando la potencia hegemónica plantea –por sí o a través de los mecanismos multilaterales que controla, sea OEA, JID, TIAR, FMI u OMC–, un tipo de régimen político o económico a seguir, no logra el “acompañamiento” de la mayoría de los gobiernos de América del Sur.

La lógica amigo-enemigo de la fase bipolar fue reemplazada por la de amigo-adversario del presente, por ende las relaciones intra-hemisféricas son más flexibles que las del pasado. Actualmente el adversario esta representado por los grupos corporativos y estados que se sirven de la liberalización de los mercados y de la “presencia” y/ o intervención militar para condicionar y subordinar las políticas de autonomía, desarrollo y a veces de integración de la mayoría de la población sur o latinoamericana.

Asimismo, el sistema mundial ha experimentado un desplazamiento desde Occidente hacia Oriente y desde el Norte al Sur, y se ha hecho evidente la pugna creciente entre

lo estatal y lo corporativo transnacional. Precisamente en varios países de Sudamérica sus respectivas coaliciones gubernamentales se hallan en conflicto con algunas de estas firmas de capital concentrado, local y extranjero, para recuperar parte del poder que el estado, en tanto representante del interés general, perdió en la pasada década cuando fue cooptado por las corporaciones privadas locales y extranjeras.

La pérdida de credibilidad de los esquemas multilaterales instituidos por el o los hegemones, así como otras circunstancias, posibilitan el surgimiento y progreso de mecanismos concebidos desde y por los países de América del Sur y la constitución de un centro de poder autónomo. Dicho centro de poder puede formarse con algunos o con todos los estados, difícilmente pueda lograrse con sólo uno de ellos.

Así, a través de la conformación de una **autonomía colectiva** puede llegar a superarse la tradicional dicotomía entre autonomía nacional e integración regional o entre ésta y desarrollo nacional. La autonomía ya no persigue focalizarse en desafiar la autoridad de los países más desarrollados o poderosos o ejercer poder o influencia sobre los países limítrofes o vecinos sino aliarse e integrarse con ellos para acumular y construir un poder compartido.

Los procesos de desarrollo ya no se conciben como otrora en los estrechos límites de los mercados domésticos, sino en espacios ampliados y conectados activamente al sistema mundial. Como se señaló más arriba las experiencias de desarrollo asociado al mundo, resultado de la transnacionalización de los mercados, pueden asumir tanto un estilo subordinado como un estilo autónomo. En este último caso, el gobernante desde una plataforma articulada e integrada adopta la “mejor política posible” para el interés del conglomerado, mientras que en el caso del desarrollo asociado y subordinado no logra establecer sus propios objetivos y estrategias o adoptar decisiones, en función de los intereses y necesidades del conjunto de sus ciudadanos.

En la prosecución de un desarrollo asociado al sistema mundial con sesgo autónomo, la industrialización no tiene que ser concebida, como en épocas pretéritas, como un complemento de las economías de exportación de productos primarios, sino como la matriz de un sistema industrial sudamericano.

En determinados sectores industriales es prácticamente imposible que las firmas locales en tiempos razonables alcancen la escala y desenvolvimiento de las extra-regionales. Por ello, la importancia de los estados como artífices de una política de unificación de los mercados domésticos. Resulta necesario además que las coaliciones gubernamentales, políticas, empresariales y sociales acuerden el establecimiento y cumplimiento de ciertos objetivos estratégicos básicos.

Dados los grandes cambios operados en el sistema mundial en las últimas décadas, las alianzas involucradas en la actual etapa de industrialización e integración son más difusas y menos firmes que los que existieron en la fase ISI en sus respectivas escalas locales. Parafraseando a Pirandello podemos aseverar que el proyecto continental está aún buscando sus actores o sujetos propulsores privados.

La burguesía nacional o de escala regional no implica la existencia de un conjunto de mercaderes que realizan transacciones, es más que eso, es un grupo social que pretende compartir el control del o los estados, definiendo de consuno con otros sectores sociales y agencias gubernamentales o intergubernamentales una política que conciba a Sudamérica como un mercado sustentable. Este sería el elemento político esencial en la definición de nuestro sistema económico industrial diversificado y tardío del siglo XXI.

La industrialización difícil, que puede plantearse a escala MERCOSUR y eventualmente a escala UNASUR, exige mejoras técnicas, mayor acumulación de capital, más eficiencia y apropiadas decisiones políticas conjuntas. Los rasgos sobresalientes de esta visión integradora son el estímulo a la inversión y al consumo en un mercado ampliado; el desarrollo de cadenas de valor industriales; la creación de sistemas locales de innovación y diferenciación de productos; la intervención de los estados y del conglomerado a través de políticas de promoción, competencia y redistribución del ingreso a favor de los sectores sociales más desprotegidos; y la creación de redes de aprovisionamiento que incluyan a las PyMES, así como el estímulo a la transferencia de conocimiento desde la inversión extranjera directa.

La variedad y cantidad de recursos naturales de tierra y mar y su biodiversidad, sumada a un creciente proceso de concertación y coordinación política probablemente permitirán que Sudamérica haga sentir su potencial en un mundo en el que tienden a prevalecer las grandes masas geográficas, demográficas, económicas, políticas y militares.

En este marco, es necesario que las elites de los países del MERCOSUR y la UNASUR adopten decisiones tendientes a fortalecer la densidad de los caminos, ferrocarriles, puertos, tuberías, aeropuertos o almacenes para contribuir a reducir el costo sudamericano, aumentando la competitividad y el comercio intrarregional. Para fortalecer la infraestructura sudamericana se tendrían que complementar los corredores bioceánicos que conectarían a las ciudades emplazadas en los litorales Atlántico-Pacífico, con los verticales que ligarían al eje Buenos Aires-Brasilia-Caracas. Otra de las dimensiones sobre la que se debe operar es la “arquitectura financiera” que comprende el Banco del Sur para costear la infraestructura y el desarrollo conjunto. Igualmente, ante la agudización de la crisis energética mundial y considerando que la energía es uno de los principales motores de la actividad económica, resulta de importancia estratégica la integración en este ámbito. Venezuela es la primera potencia petrolera y gasífera sudamericana. Por otra



parte, es menester avanzar en el bosquejo de una doctrina militar que haga hincapié en la defensa y aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales.

En el tema integración el MERCOSUR es el único de los procesos vigente en Sudamérica que se propone instituir un mercado común; el ALBA está basada en la solidaridad y la cooperación (fundamentalmente de Venezuela), pero carece de la envergadura y potencia del conglomerado Atlántico. Por su parte, los países del Pacífico continúan con sus procesos de “regionalismo abierto” y por el momento sin propensión a integrarse a una unión aduanera y menos aún a un mercado común. Todos estos países están conectados y coordinados a través de la UNASUR que se aboca a asignaturas como la defensa de la democracia, de los recursos naturales, la construcción de infraestructura y comunicaciones, el establecimiento de una arquitectura financiera, etc.

El “regionalismo abierto” o integración neoliberal es cercano al tipo ideal “organizativo” y a un modelo de desarrollo subordinado y pasivamente vinculado al mercado mundial, mientras que la integración post-neoliberal guarda parentesco con el “modelo asociativo” y con un proyecto de desarrollo autónomo en un gran mercado de dimensión casi continental y activamente conectado sistema mundial. Sin embargo, a pesar de los importantes avances registrados por distintos proyectos endógenos, éstos aún se encuentran alejados del ideal tipo acuñado por Galtung.

La alianza Argentina-Brasil+ Venezuela es condición básica para la existencia y consolidación de la integración sudamericana. Es necesario que los partidos políticos, las organizaciones sociales, económicas y académicas multipliquen sus encuentros y debates para contribuir a profundizar el proceso de unión política e integración económica y a formular una visión propia sobre nuestros problemas y desafíos mundiales y sudamericanos.

Los *think tanks* “propios” que ya están actuando en América del Sur son aún embrionarios, tendrían que adquirir un sesgo más asociativo que involucre la participación de personas físicas o jurídicas de todos los países de la región. Ningún país, inclusive un Brasil aislado, está en condiciones de convertirse en “la usina de ideas” necesaria para contribuir a la formulación de una doctrina sudamericana. La elite de un país con vocación integradora tiene que formular ideas y construir hegemonía con el objeto de defender principios o valores que sean compartidos por todos aquellos con los que intenta asociarse o conducir, caso contrario su iniciativa engendrará resistencia.

Se cuenta con poder cuando se posee capacidad de maniobra real o potencial para adoptar decisiones y/o requisitos de seguridad necesarios para preservar las mismas. Un conglomerado tiene potencial suficiente para desarrollarse, cuando las influencias externas resultan insuficientes para condicionar su conducta. Si la influencia o poderío de EUA disminuye en Sudamérica por la formación de la alianza Brasil-Argentina+Venezuela,

ésta circunstancia beneficia a los demás países del entorno que tienden a asociar sus procesos individuales con los de otros estados vecinos, multiplicando su potencial y superando las deficiencias estructurales.

En este trabajo se ha mostrado que, anteriormente las nociones de autonomía e integración colisionaban, así como las de desarrollo e integración. La autonomía se asimilaba a la capacidad de decisión nacional de un país de fijar sus propias metas, la cual se restringía si dicho estado participaba en un proceso de integración intergubernamental o tendiente a la supranacionalidad. En ciertas circunstancias algunos países de la periferia recurrieron a una alianza con una de las potencias polares para adoptar decisiones autónomas o para diversificar su respectiva estructura productiva. En el caso específico de América Latina dos think tanks formularon una visión propia: la CEPAL de carácter continental que omitía los aspectos relacionados con la construcción de poder político y militar y la ESG de Brasil una más compleja pero de tinte nacional y rasgos “sub-imperiales”. La idea del desarrollo se asociaba a los intereses y necesidades de cierto país de diversificar las actividades económicas dentro de su mercado doméstico, para alcanzar una especie de autosuficiencia.

En el presente las nociones de autonomía, desarrollo e integración no son vistas como antitéticas, por lo menos en Sudamérica, sino como complementarias y convergentes, puesto que pueden ser desplegadas por diversos actores gubernamentales, sociales y políticos dentro de un marco geográfico coincidente. La noción de autonomía se asocia a la capacidad de resistencia y de respuesta conjunta y concertada, por medio de una agenda asertiva de la mayoría de los países sudamericanos para establecer y cumplir con ciertos objetivos estratégicos básicos. En la era de la bipolaridad un país que adoptaba una política autónoma se desconectaba parcial o totalmente de la potencia polar hegemónica en el interior de su bloque de pertenencia. En esta fase de la globalización varios países sudamericanos rompen sus amarras con las políticas neoliberales dictaminadas por el FMI y los mercados financieros transnacionales. La integración, a diferencia del pasado, desborda los límites de lo comercial incursionando en aspectos políticos, militares y económico-financieros. No obstante, a pesar de los importantes avances logrados en la última década, consideramos que el desarrollo, la autonomía y aún la democracia y el bienestar sólo pueden alcanzarse profundizando la integración sudamericana. Así la integración resulta condición necesaria para lograr el desarrollo y la autonomía.

## Referencias Bibliográficas

**Arceo, Nicolás-Schorr, Martín** (2011) *Extranjerización y balanza de pagos*, agosto 14, <http://sur.elargentino.com/notas/extranjerización-y-balanza-de-pagos> accesado el 18 de octubre 2011.

**Bertello, Fernando** (2011) *El MERCOSUR produce más del 50% de la soja a nivel mundial*, septiembre 16, <http://www.lanacion.com.ar/1406574-el-mercosur-produce-mas-del-50-de-la-soja-a-nivel-mundial> accesado el 18 de octubre 2011.

**BNDES** (2011) <http://www.bndes.gov.br>, accesado el 15 de septiembre de 2011.

Bresser Pereira Luiz Carlos (2011). *Hay espacio para un nuevo desarrollismo*. Inédito.

**Cardoso Fernando Henrique-Faletto Enzo** (1977) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Carneiro, Glauco** (1978) *Lusardo O último Caudilho, Vol. 2*, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

**Carneiro, Ricardo** (2009) “Notas sobre a integracao sul-americana”. En *Integracao da América do Sul. Textos Academicos*. Brasília: Palácio Itamaraty, Fundacao Alexandre de Gusmao: 1-18.

**CEPAL** (2010) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadístico/anuario\\_2010/datos/2.2.2.1.xls](http://websie.eclac.cl/anuario_estadístico/anuario_2010/datos/2.2.2.1.xls), accesado el 27 de octubre de 2011.

**Costa, Darc** (2005) *Estrategia nacional. La cooperación Sudamericana como camino para la inserción internacional en la Región*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

**Costa, Darc** (2009) *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*, Río de Janeiro: Editora Paz e Terra.

**Dallanegra Pedraza, Luis** (Ed.) (2009) *Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como “Construcción” de Poder*, Córdoba.

**Diamand, Marcelo** (1972) “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* 45: 25-47.

**Fiori, José Luis** (2010) “Notas para uma reflexao sobre a insercao internacional do Brasil e de America do Sul, na 2ª década de século XXI”, <http://www.cartamaior.com.br> accesado 30 de diciembre de 2011.

**Fiori, Jose Luis** (2011) “Para reler o “velho desenvolvimentismo”, <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna...>, accesado el 30 de diciembre de 2011.

**Fortune** (2010) <http://www.blognomia.com>, accesado el 7 de octubre de 2011.

**Galtung, Johan** (1969) “Una teoría estructural de la integración”, *Revista de la Integración BID/INTAL* 5:11-49.

**Lassalle, Ferdinand** (1862) *¿Que es una Constitución?* [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/lassalle/1.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/lassalle/1.html) , accesado el 18 de septiembre 2011.

**Moniz Bandeira, Luiz Alberto** (2004) *Argentina, Brasil y EUA. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Buenos Aires: Grupo Editorial NORMA.

**Moniz Bandeira** (2010a) **Presencia de Estados Unidos en Brasil**, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

**Moniz Bandeira, Luiz Alberto** (2010b) *O Governo Joao Goulart. As lutas sociais no Brasil 1961-1964*, Sao Paulo: Editora UNESP.

**Moniz Bandeira, Luiz Alberto** (2010c) *Geopolítica e Política Exterior. EUA, Brasil e América do Sul 2º edicao*, Brasilia: Fundacao Alexandre de Gusmao, Ministério das Relacoes Exteriores.

**Moniz Bandeira, Luiz Alberto** (2011) *Brasil-Estados Unidos. A rivalidade emergente (1950-1988)*, Rio de Janeiro: Editora Civilizacao Brasileira 3ª edicao, revista e ampliada.

**Nassif, Maria Ines** (2011) *Por uma ideia de nacao. Entrevista a Bresser Pereira*, 8 de abril <http://ecoepol.blogspot.com/2011/04/por-uma-ideia-de-nacao-maria-ines.html> accesado el 18 de octubre 2011.

**Pinheiro Guimaraes, Samuel** (2006) *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda. *I Reuniao da Comissao de Reflexao sobre a Integracao Sul-Americana*. Montevideu, 16 de junho de 2006. Documento de partida para discussoes:1-5.

**Puig, Juan Carlos** (1983) *MALVINAS y el régimen internacional*, Buenos Aires: Depalma.

**Puig, Juan Carlos** (1984) “Introducción”. En Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano: 24-90.

**Russell, Roberto-Tokatlian Juan G.** (2010) *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

**Sader, Emir** (2011) “América Latina, luz e sombras (1). A crisis da direita latinoamericana”, *Blog de Emir Sader*, [www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br), accedido el 3 de octubre 2011.

**Sosa, Alberto J.** (2010) “El MERCOSUR da un paso al frente”. *Le Monde Diplomatique* 135:12.

**Sosa, Alberto J.** (2011a) *Alianza Argentina-Brasil e integración sudamericana*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

**Sosa, Alberto J.** (2011b) *América del Sur: Defensa y Desarrollo*, Associacao Brasileira de Estudos de Defesa, Fortaleza.

**Vilas, Carlos María** (2011) *Después del neoliberalismo*, Lanús, Provincia de Bs. As: Ediciones de la UNLa.